

# Aree metropolitane, opere infrastrutturali e governo del territorio. Riflessioni e proposte metodologiche sul ruolo della valutazione ambientale strategica

*Stefano Pareglio*

Università Cattolica del Sacro Cuore

## I. LE VALUTAZIONI AMBIENTALI EX ANTE E IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Sono ormai diversi anni che le norme, gli strumenti e la prassi di pianificazione urbanistica e territoriale si confrontano con le valutazioni ambientali ex ante, prima con la valutazione di impatto ambientale (per progetti di opere pubbliche e private), e in seguito con la valutazione ambientale strategica (per piani e programmi) e con la valutazione di incidenza (per piani, programmi e progetti di opere incidenti su zone di particolare pregio ambientale e naturalistico).

Delle tre procedure, la valutazione ambientale strategica (infra, VAS) è quella più direttamente e diffusamente connessa agli strumenti di pianificazione, dei quali controlla le potenziali ricadute ambientali. Essa infatti integra in modo sistematico il processo di elaborazione e approvazione del piano, conducendo alla selezione dell'alternativa strategica più adeguata sotto il profilo ambientale: in ragione di quest'intima connessione, si tende a qualificare la VAS come "endoprocedura", ossia come procedura interna alla pianificazione, fino all'ovvia conseguenza – peraltro ancora negata dal legislatore nazionale – di invocare un'unica autorità competente.

La valutazione di impatto ambientale (infra, VIA) interviene invece più a valle nel processo decisionale, per controllare in modo puntuale e analitico i potenziali effetti di singole opere già previste o comunque ammesse dai piani. La valutazione di incidenza, a sua volta, oltre che meno genericamente applicabile, rappresenta di fatto un approfondimento tematico della VIA e della VAS, essendo riferita a specifiche e rilevanti valenze ambientali e naturalistiche. Il rapporto tra VAS e piani urbanistici e territoriali è andato consolidandosi nel tempo.

Come è noto, la VAS è stata introdotta nell'ordinamento comunitario in tempi relativamente recenti, per effetto della direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001 sulla

valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente. Tale direttiva è giunta a conclusione di un lungo percorso politico e istituzionale formalmente avviatosi nel 1996 con la presentazione, da parte della Commissione europea, della prima proposta di direttiva (COM(96) 511 fin.).

Essa però completa un disegno già chiaro alla Commissione all'inizio degli anni '80 quando, nella fase di elaborazione della direttiva 85/337/CEE sulla VIA, emerse con chiarezza la necessità di affiancare alla VIA dei progetti la VAS di piani e programmi, ma si preferì rinviare l'adozione della seconda in attesa di un'adeguata maturazione della prima. Si legge infatti nell'explanatory memorandum che accompagna la proposta di direttiva (COM(96) 511 fin.): «Council Directive 85/337/EEC [...] (the "EIA Directive") requires an environmental impact assessment to be carried out before development consent is given for projects which are likely to have significant effects on the environment. The EIA Directive does not, however, require an assessment to be carried out before the adoption of the plans and programmes which set the framework for such development consent decisions. [...]. The objective of this Proposal is to provide for a high level of protection of the environment by ensuring that an environmental assessment is carried out and the results are taken into account during the preparation and adoption of such environmentally significant plans and programmes. This will complement the environmental assessment of projects under the EIA Directive, which takes place at a later stage in the decision-making process.» (punto 1.1: Justification of Proposal. Background).

Nella proposta di direttiva (COM(96) 511 fin.), il legame tra VAS e strumenti di governo delle città e del territorio risulta essere non solo esplicito, ma addirittura esclusivo: «The Proposal is restricted to town and country planning plans and programmes and to plans and programmes which are adopted as part of the town and country planning decision-making process for the purpose of setting the framework for subsequent development consent decisions which will allow developers to proceed with projects. Such town and country planning plans or programmes define the use of land and contain provisions on nature, size, location or operating conditions of installations or activities in different sectors relevant to town and country planning. The Proposal will cover town and country planning plans and programmes including sectoral town and country planning plans in sectors such as transport, waste management, water resource management, industry, telecommunication, tourism or energy. The Proposal, however, only covers those plans and programmes that are adopted by a competent body according to a formal procedure [...]» (punto 1.3: Justification of Proposal. Scope of the Proposal).

Un legame esclusivo che non è messo in discussione né dalla possibile distinzione tra pianificazione e programmazione (che non è presente, e che non verrà neppure introdotta dalla direttiva 2001/42/CE), né dalla più sottile distinzione tra pianificazione generale e pianificazione tematica e settoriale. Infatti: «Of particular importance is the definition of the terms "plan" and "programme". The definition of these terms determines the scope of the Proposal. [...] This Article refers to general town and country planning plans and programmes as well as to town and country planning plans and programmes in sectors such as transport, energy, waste management, water resource

management, industry, telecommunication and tourism [...]» (punto 5.2: Explanation of the provision of the Proposal. Article 2).

Va subito detto che l'esclusività del rapporto tra VAS e pianificazione urbanistica e territoriale (generale e tematica) si è persa, o quanto meno allentata, nella versione finale della direttiva 2001/42/CE, come si vedrà meglio più avanti.

Ciò nonostante, non è fuor di luogo sostenere che ormai da 30 anni, pur con diversa incidenza e in un crescendo accentuatosi soprattutto negli ultimi 10-15 anni, le discipline afferenti al governo del territorio – e tra queste, in primis la pianificazione urbanistica e territoriale – sono chiamate a confrontarsi con la VAS. Questo vale in Europa e, almeno in parte, anche in Italia, grazie all'iniziativa regionale.

Alcune regioni, poche in verità, hanno previsto norme sulla VAS prima ancora dell'approvazione della direttiva 2001/42/CE. Più comunemente, esse hanno anticipato il recepimento nazionale, operato dalla parte seconda del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, entrata in vigore il 31 luglio 2007, con ampio ritardo rispetto al termine del 21 luglio 2004 stabilito dall'Unione europea. Un recepimento, peraltro, tanto difforme dallo spirito e dalla lettera della direttiva comunitaria (cfr. Pareglio S. (2007), *Valutazione ambientale strategica (VAS)*, in Rota G.L. e Rusconi G. (a cura di), Ambiente, Utet, Torino: 1345-1366; Pareglio S. (2008), *Valutazione ambientale strategica (VAS) (nuova disciplina secondo il d.lg. 16.1.2008, n. 4)*, in Rota G.L. e Rusconi G. (a cura di), Ambiente - Aggiornamento 2008, Utet, Torino: 43-55), e dalla prosa così infelice, da rendere necessaria la riscrittura pressoché integrale del d.lgs. 152/2006, nella parte relativa alla VAS (e alla VIA), con il successivo d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 (in particolare l'art. 1, 3° co), entrato in vigore il 13 febbraio 2008.

L'attivismo delle regioni in materia di VAS, certo superiore a quello dello Stato e in ogni caso limitato dall'incertezza originata dall'eccentricità delle disposizioni del d.lgs. 152/2006, è stato anche causa di conflitti. Basti ricordare il ricorso per questione di legittimità costituzionale, avanzato nel luglio 2005 dalla presidenza del Consiglio dei ministri, in ordine al potere delle regioni e delle province autonome (nel caso di specie, il Friuli Venezia Giulia) di recepire le norme comunitarie sulla VAS. Il ricorso è stato ritenuto infondato dalla Corte costituzionale con la sentenza 398/2006 nella quale, pur riconoscendo l'asserita attinenza della disciplina sulla VAS alla materia della tutela ambientale, riconosce altresì la natura intrinsecamente trasversale di tale materia. Ne consegue il manifestarsi di competenze diverse, che possono ben essere anche regionali: la competenza esclusiva dello Stato non risulta perciò incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze. Nel caso della VAS, tutto ciò sarebbe palese, poiché la procedura abbraccia anche settori di sicura competenza regionale.

Al di là dei conflitti di competenza, e dell'indagine sulla natura della materia, vi è un riscontro pratico che qui interessa in modo particolare: la maggior parte dei piani e dei programmi sottoposti a VAS rientra nell'ambito tematico comunemente indicato come pianificazione urbanistica e territoriale, o governo del territorio, secondo la dicitura più moderna e più estesa adottata dai legislatori regionali a seguito delle modifiche apportate all'articolo 117 della Costituzione italiana dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

L'approvazione di tali piani e programmi è costituzionalmente, oltre che pacificamente, assegnata alle competenze regionali o sub-regionali (provinciali e comunali), essendo la materia di legislazione concorrente: spetta cioè alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Nei fatti, dunque, le Regioni sono il destinatario principale degli effetti della direttiva 2001/42/CE: ciò spiega l'attivismo prima segnalato, che si lega alle possibili conseguenze derivanti da un'eventuale inerzia.

Questa constatazione può sfuggire a una prima lettura dell'ambito di applicazione della VAS, che il d.lgs. 4/2008 deriva in modo pressoché integrale dalla direttiva 2001/42/CE.

Prima l'art. 5 del d.lgs. 4/2008 definisce come «piani e programmi: gli atti e provvedimenti di pianificazione e di programmazione *comunque denominati* [corsivo nostro, *NdA*], compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, nonché le loro modifiche: 1) che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, amministrativa o negoziale e 2) che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative» (art. 5, 1° co., let. e). Quindi l'art. 6 del d.lgs. 4/2008, premesso che la procedura di VAS riguarda, in linea generale, «i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale» (art. 6, 1° co.), dispone puntualmente che essa si applichi obbligatoriamente a tutti i piani «elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, III e IV del presente decreto [e cioè i progetti di opere sottoposti, a diverso livello, alla procedura di VIA, *NdA*]» (art. 6, 2° co., let. a), nonché ai piani per i quali, in virtù dei potenziali impatti su ZPS e SIC, è necessaria una valutazione di incidenza ai sensi del d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357, come modificato dal d.p.r. 12 marzo 2003, n. 120 (art. 6, 2° co., let. b).

Questo lungo elenco non deve però trarre in inganno.

Un conto è la varietà tipologica dei piani (e programmi) assoggettati a VAS, un altro è il numero dei piani (e programmi) effettivamente predisposti, per ciascuna tipologia, in un dato ambito geografico e in uno specifico intervallo temporale.

In considerazione di ciò, la maggior parte delle regioni ha introdotto la VAS nel proprio ordinamento attraverso le leggi urbanistiche: soluzione senza dubbio imperfetta, e forse persino inadeguata, ma certo di grande praticità. In subordine, le regioni hanno provveduto a disciplinare la VAS nell'ambito della legislazione sulla VIA o, ancora più limitatamente, nell'ambito delle leggi riferite a specifici settori. Con l'entrata in vigore del d.lgs. 4/2008, le regioni sono ora chiamate ad adeguare le norme previgenti o a definire una normativa sulla VAS ove ancora mancante.

In ogni caso, la collocazione della VAS nella filiera degli strumenti di valutazione ambientale *ex ante*, e nella corrispondente scansione delle attività e degli strumenti di governo del territorio, appare consolidata. Pur con notevole ritardo e con alcune evi-

denti incertezze, le finalità, le procedure e i contenuti di massima della VAS possono perciò ritenersi adeguatamente stabilizzati in termini normativi anche nel nostro Paese.

Per tutto questo, la VAS è attualmente oggetto di una diffusa sperimentazione che darà luogo, con ogni probabilità, a una prassi alquanto diversificata per effetto delle autonome determinazioni regionali.

Ciò che ora va costruito è un efficace rapporto tra VAS e strumenti di governo del territorio, che consenta alla prima di conseguire i propri obiettivi rispetto ai secondi (ovvero selezionare le alternative strategiche più adeguate per assicurare una maggiore qualità ambientale delle trasformazioni), senza la pretesa di imporre condizionamenti a priori o di avocare a posteriori il diritto di assentire o negare l'approvazione del piano o programma. Un rapporto che consenta altresì di rimuovere alcuni colpevoli fraintendimenti, come quelli che portano a chiedere alla VAS di farsi "VIA del piano" in termini di dettaglio analitico, competenze ed esiti, sorvolando invece sulla capacità della VAS di compiere alcune scelte ambientali realmente strategiche, come tali idonee ad alleggerire e indirizzare le successive VIA dei singoli progetti.

Siamo dunque in un momento nel quale l'osservazione disciplinare, più che alla norma, deve badare alla prassi insorgente e in via di consolidamento nelle regioni italiane. Tale prassi ha infatti un'evidente portata metodologica, che risalta maggiormente nei territori metropolizzati (o metropolitani che dir si voglia) ove il confine geografico tracciato dal piano – al quale la VAS ordinariamente si riferisce – risulta di fatto inadatto a compiere scelte strategiche. Ancor più quando il territorio metropolizzato è interessato da importanti opere infrastrutturali, certo valutate e possibilmente mitigate negli impatti dalla VIA, ma spesso disegnate in assenza di un piano/programma di riferimento al quale applicare, appunto, la VAS, con il risultato di negare tale procedura per scelte strategiche di scala sovracomunale, e richiederla invece ai comuni per piani urbanistici destinati unicamente ad "accogliere" decisioni di ordine superiore.

## 2. LA VAS NEL "MODELLO LOMBARDO" DI GOVERNO DEL TERRITORIO

In Lombardia, regione nella quale è stata condotta la ricerca i cui risultati verranno più avanti presentati, il governo del territorio è regolato dalla l.r. 11 marzo 2005, n. 12 più volte modificata e integrata.

In base alla legge lombarda, i contenuti, la partizione e gli effetti del piano urbanistico si distinguono rispetto allo schema consolidatosi nella maggior parte delle regioni italiane, e fondato sulla separazione tra piano strutturale e piano operativo. Secondo tale schema, il piano strutturale ha il compito di programmare, in un orizzonte di 10-15 anni, gli elementi essenziali dei sistemi territoriali (insediativo, infrastrutturali e ambientale), senza conformare i diritti d'uso dei suoli. Il piano operativo, vincolistico e prescrittivo, è invece deputato a determinare, in un orizzonte di 5 anni, le (possibili) trasformazioni urbane e infrastrutturali, conformando i diritti di proprietà. Lo schema,

che tende ad assicurare una sostanziale equiparazione tra vincoli pubblici e diritti privati, si completa con il regolamento edilizio, strumento vincolistico e prescrittivo con validità a tempo indeterminato, deputato alla gestione degli insediamenti esistenti.

Diversamente, il sistema di pianificazione lombardo, determinato dalla l.r. 12/2005, suddivide il piano urbanistico comunale (detto: piano di governo del territorio; *infra*, PGT) in tre atti: il documento di piano (*infra*, DdP), il piano dei servizi e il piano delle regole. Il primo, che delinea la “visione” della città e del territorio e identifica gli ambiti di trasformazione, ha natura programmatica (non conformativa), una durata di 5 anni ed è soggetto a VAS. Il secondo, che determina la quantità e la qualità dei servizi, gli standard (senza riferirsi al DM 1444/1968) e le modalità di acquisizione delle aree necessarie alla collettività, è prescrittivo e conformativo e non ha termini di scadenza. Il terzo, anch’esso prescrittivo, conformativo e privo di scadenza, definisce le regole per la città esistente e per le trasformazioni. A questi tre documenti si affiancano il regolamento edilizio, che disciplina l’attività edilizia, e i piani attuativi comunali, sia tradizionali che negoziali (primi tra tutti i programmi integrati di intervento). La l.r. 12/2005 si configura dunque come un “testo unico”.

Essa ha dato ordine alla materia, anche attraverso un’estesa abrogazione di norme precedenti. Imponendo ai comuni il passaggio al PGT, ha altresì riavviato l’attività di pianificazione generale, ferma da almeno un paio di decenni. Tutto ciò ha inevitabilmente richiesto successivi e rilevanti interventi di specificazione, correzione e integrazione.

Nel merito, la l.r. 12/2005 sperimenta un massiccio ricorso ai programmi negoziali per far affluire risorse private nell’attuazione del piano, circoscrive l’esproprio come modalità ordinaria di attuazione in favore della perequazione e della compensazione, e assegna una maggiore responsabilità ai comuni in nome della sussidiarietà e dell’autonomia, velocizzando anche le procedure di approvazione dei piani.

Rispetto al modello tradizionale, prima descritto, viene però a mancare sia un vero piano strutturale – che certo non può essere, e non vuole essere, il documento di piano – sia un altrettanto esplicito piano operativo: questa scelta ha impedito di superare la già richiamata criticità del rapporto tra vincoli e diritti, e ha fatto insorgere dubbi interpretativi in merito a una paventata “conformazione progressiva” dei diritti sui suoli.

Inoltre, i piani attuativi comunali, conformi al DdP per le sole localizzazioni, risultano di fatto autonomi per le funzioni e per le quantità insediabili, secondo una pratica peraltro nota e diffusa in Lombardia fin dalla l.r. 9/1999.

Manca anche una programmazione temporale dell’attuazione del piano, e assai debole risulta essere il rilievo assegnato alla dimensione metropolitana della pianificazione.

L’art. 4 della stessa l.r. 12/2005 ha introdotto la VAS «nell’ambito dei procedimenti di elaborazione ed approvazione dei piani e dei programmi di cui alla direttiva 2001/42/CE» (art. 4, 1° co), per conseguire finalità così descritte: «la valutazione evidenzia la congruità delle scelte rispetto agli obiettivi di sostenibilità del piano e le possibili sinergie con gli altri strumenti di pianificazione e programmazione; individua le alternative assunte nella elaborazione del piano o programma, gli impatti potenziali, nonché le misure di mitigazione o di compensazione, anche agroambientali, che devono essere recepite nel piano stesso» (art. 4, 3° co).

Per completezza, va precisato che nella l.r. 12/2005 il riferimento alla VAS non solo è implicito, ma è pure affetto da una distorsione interpretativa frutto dell'esperienza sulla VIA: l'art. 4, infatti, riporta testualmente l'obbligo di «valutazione ambientale degli effetti derivanti dall'attuazione dei [...] piani e programmi [di cui alla direttiva 2001/42/CE, NdA]» (art. 4, 1° co). Peraltro, la progressiva specificazione delle stringate previsioni della l.r. 12/2005 sulla VAS ha consentito di rimuovere tali incertezze.

Nel dicembre 2005 è stato elaborato un primo documento di orientamento che, con limitate modifiche, è stato successivamente approvato dal Consiglio regionale in forma di «Indirizzi generali per la valutazione ambientale di piani e programmi» (deliberazione 13 marzo 2007, n. 351). Gli Indirizzi contengono i principali elementi metodologici per lo svolgimento della procedura di VAS in Lombardia: tali elementi sono ripresi in larga misura dalla sperimentazione condotta nel progetto Interreg ENPLAN (cfr: [www.interreg-enplan.org](http://www.interreg-enplan.org)) e sono esplicitamente orientati ad assicurare, fin dalle prime fasi, un'adeguata integrazione della VAS nel processo di elaborazione del DdP, ovvero della “porzione” di PGT direttamente assoggettata alla VAS.

Agli Indirizzi ha fatto seguito l'approvazione, da parte della Giunta regionale, di un secondo documento, denominato “Determinazioni in merito alla procedura per la valutazione ambientale di piani e programmi” (deliberazione 27 dicembre 2007, n. 6420), nel quale sono state ulteriormente precisate le metodologie di VAS per le varie tipologie di piano, ma soprattutto sono state determinate le relative procedure.

Con quest'ultimo provvedimento – al di là di successivi interventi di minore portata (come le deliberazioni della Giunta regionale 18 aprile 2008, n. 7110 e 11 febbraio 2009, n. 8950, relative a specifiche tipologie di piani e programmi) – si è perfezionato in Lombardia il quadro metodologico e procedurale necessario ad attivare la VAS di piani e programmi. Ciò è avvenuto, come già anticipato, in un ambito più generale: quello del percorso di definizione e assestamento del quadro giuridico per il governo del territorio che, previsto e in parte scandito dalla l.r. 12/2005, ancora prosegue tra specificazioni, modifiche e integrazioni.

In linea del tutto generale, e facendo riferimento al DdP del PGT, il processo integrato di pianificazione e di VAS vigente in Lombardia può essere schematizzato per fasi come quelle di seguito descritte.

La fase propedeutica (di preparazione) prevede l'avvio del procedimento mediante un apposito avviso, l'individuazione dell'autorità competente per la VAS e la definizione delle modalità di partecipazione (comunicazione, informazione, confronto) rivolte agli enti territoriali interessati, ai soggetti competenti in materia ambientale (e/o detentori di informazioni ambientali) e al pubblico (persone fisiche e associazioni).

La prima fase (di orientamento) consiste nell'integrazione della dimensione ambientale nel DdP (in specifico, in un'analisi di sostenibilità degli orientamenti iniziali del piano), nell'identificazione dei dati e delle informazioni disponibili per il territorio comunale e nella predisposizione di un documento di *scoping* che delinea il contesto in esame, precisi la portata delle informazioni ambientali da includere nel rapporto ambientale e identifichi gli strumenti di valutazione che si intendono impiegare. Sulla base di tale documento, si avvia il confronto con gli enti territoriali interessati e i

soggetti competenti in materia ambientale, attraverso la convocazione di una prima seduta della conferenza di valutazione.

La seconda fase (di elaborazione e redazione) porta alla predisposizione del DdP del PGT e del rapporto ambientale della VAS (*infra*, RA). Qui l'intreccio tra piano e valutazione è assai fitto. L'attività di pianificazione declina gli orientamenti iniziali in obiettivi generali e scenari di riferimento, che la VAS sottopone ad analisi di coerenza esterna (rispetto cioè al contesto territoriale e agli indirizzi degli atti di programmazione e pianificazione rilevanti). Vengono poi definiti gli obiettivi specifici e identificate le possibili alternative (o "linee di azione") del piano, che la VAS provvede a valutare e a selezione in base agli effetti ambientali attesi. Quindi vengono precisate le azioni, gli interventi e gli strumenti destinati a sostanziare le alternative selezionate, che la VAS sottopone ad analisi della coerenza interna (confrontandoli cioè con gli obiettivi assunti inizialmente). Questa fase si conclude con la progettazione del sistema di monitoraggio, strutturato attraverso indicatori e rivolto sia alla matrice ambientale che alle prestazioni conseguite dal piano.

Prima della terza fase, si compie la decisione principale. La bozza di DdP e la proposta di RA (quest'ultima accompagnata da una sintesi non tecnica) vengono infatti depositate e formano oggetto della seconda (ed eventualmente finale) seduta della conferenza di valutazione. In base anche agli esiti della conferenza, l'autorità competente per la VAS, d'intesa con l'autorità procedente per il PGT, formula un parere (ambientale) motivato con il quale esprime un giudizio positivo o negativo circa la compatibilità ambientale del piano, condizionando detto parere, se del caso, all'accoglimento di specifiche prescrizioni e indicazioni da parte del DdP.

La terza fase (di adozione e approvazione) prevede dapprima l'adozione del PGT (DdP, eventualmente modificato rispetto alla precedente bozza, piano dei servizi e piano delle regole), del RA (anch'esso eventualmente modificato) e della dichiarazione di sintesi. Tale dichiarazione illustra il processo decisionale seguito, il modo con il quale le considerazioni ambientali sono entrate a far parte del DdP, come si è tenuto conto degli esiti delle consultazioni e del RA (con una focalizzazione specifica su obiettivi ambientali, effetti attesi, ragioni dell'alternativa scelta e programma di monitoraggio), nonché le modalità di integrazione del parere motivato nel DdP. Questa fase comprende pure le ordinarie attività che precedono l'approvazione: deposito, pubblicazione, invio alla provincia, trasmissione ad ASL e ARPA, raccolta osservazioni e analisi (anche di sostenibilità) delle ordinarie controdeduzioni. Infine, predisposta la versione finale del parere motivato, il PGT viene approvato con le modifiche che si sono rese necessarie a seguito di osservazioni o rilievi. Segue deposito e pubblicazione sul web, all'albo pretorio e sul bollettino ufficiale regionale.

La quarta fase (di attuazione e gestione) rende evidente la "circularità" del processo di VAS. Essa infatti consiste nel monitoraggio dell'attuazione del piano e delle condizioni ambientali del contesto, sulla cui base condurre una periodica attività di valutazione, volta a individuare i necessari interventi correttivi.

Queste fasi sono affiancate da due attività trasversali che accompagnano l'intero processo di VAS e di pianificazione: da un lato, la partecipazione diffusa della comunità locale; dall'altro, la costruzione di una base di conoscenza comune per il PGT



e la VAS, capace di dialogare con i piani sovraordinati e con il sistema informativo territoriale regionale.

### 3. I RISULTATI DI UNA RICERCA SU VAS E PGT IN LOMBARDIA:

#### RIFLESSIONI DI SINTESI E PROPOSTE METODOLOGICHE

Il disegno politico, normativo e metodologico definito a livello regionale in materia di governo del territorio determina, in radice, sia la procedura di VAS, che il rapporto tra la VAS e gli strumenti urbanistici.

Tale disegno, in Lombardia, si è compiutamente consolidato in tempi piuttosto recenti. La realtà osservata è dunque in forte movimento, tuttavia iniziano a intravedersi alcune criticità sulle quali è opportuno concentrare l'attenzione.

Dette criticità sono riconducibili, almeno in parte, alla novità costituita dal PGT e dalla relativa VAS, introdotti dal legislatore regionale dopo almeno due decenni di interventi per varianti, su porzioni di città o su singole trasformazioni, senza un respiro strategico di medio-lungo periodo, spesso sotto il condizionamento della negoziazione con gli operatori privati.

Una novità immediatamente incidente, dato l'obbligo per i comuni di dotarsi di PGT entro 4 anni dall'entrata in vigore della l.r. 12/2005 (ovvero entro il 16 marzo 2009), nonostante fosse ancora in corso la specificazione della normativa di riferimento. Basti ricordare, in proposito, che i "Contenuti del PGT per comuni con popolazione compresa tra 2.001 e 15.000 abitanti" previsti dalla stessa l.r. 12/2005 (art. 7, 3° co., poi sostituito dall'art. 1, 1° co., let. e, della l.r. 14 marzo 2008, n. 4), sono stati definitivamente approvati dalla giunta regionale nell'ottobre del 2008 (deliberazione 1 ottobre 2008, n. 8138). Un ritardo che ha inciso sull'attività di pianificazione dei circa 800 comuni lombardi che ricadono, appunto, in questo intervallo dimensionale e che rappresentano approssimativamente il 50% dei 1.546 comuni totali della Lombardia. Così, nell'ottobre 2008, a 5 mesi dalla scadenza del termine originariamente previsto dalla l.r. 12/2005, i numeri erano i seguenti: 80 comuni con PGT approvato, 182 con PGT adottato, 741 con procedimento avviato, poco più di 540 inattivi.

Preso atto delle difficoltà incontrate dalla maggior parte dei comuni lombardi, l'obbligo di approvazione del PGT è stato opportunamente prorogato al 31 marzo 2010 (l.r. 10 marzo 2009, n. 5). I numeri stentano però a segnalare un'inversione di tendenza: a fine maggio 2009, si contavano 121 comuni con PGT approvato, 199 con PGT adottato, 885 con procedimento avviato, circa 340 inattivi. Tenuto conto della rigida scansione temporale delle procedure, è fin d'ora presumibile che si andrà incontro a una nuova proroga. Questo è, in sintesi, il contesto nel quale si è svolta la ricerca sulla VAS alla quale si è fatto cenno in precedenza. La sperimentazione, avviata nel giugno 2008 e conclusa nel febbraio 2009,

è stata coordinata dalla Fondazione Lombardia per l'Ambiente per conto della Direzione Generale Territorio e Urbanistica della Regione Lombardia, e ha visto impegnati, tra gli altri, ricercatori dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e dell'Uni-

versità degli Studi di Brescia. Sono stati altresì coinvolti la Direzione Generale Sanità della Regione Lombardia, alcune Aziende Sanitarie Locali, l'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale, quattro Province e numerosi tecnici comunali e professionisti incaricati dell'elaborazione dei PGT e della conduzione delle VAS.

### *3.1. Tra semplificazione ed efficacia di governo: la VAS nell'approccio di scala sovracomunale*

La ricerca aveva un primo obiettivo: definire una metodologia per semplificare ma, nel contempo, rendere più efficace l'azione di governo della VAS nei comuni di piccole dimensioni (quelli che, come si è detto, costituiscono la maggioranza degli comuni lombardi).

Da un lato, infatti, la ridotta dimensione territoriale o demografica porta con sé un'evidente esigenza di semplicità, sia in termini procedurali che analitici. Dall'altro, la frammentazione amministrativa mina il carattere strategico e la capacità di governo del piano e della relativa VAS, entrambi circoscritti entro i confini amministrativi, ma chiamati a confrontarsi con questioni le cui determinanti e i cui esiti superano ampiamente la scala comunale. Tale rilievo, valido ovunque, assume particolare incidenza nelle aree fortemente urbanizzate, come quelle che caratterizzano larga parte del territorio lombardo, specie quando i PGT comunali debbano confrontarsi con importanti opere infrastrutturali.

L'apparente contraddizione tra semplicità ed efficacia può trovare parziale rimedio svolgendo alcune attività della VAS (ma lo stesso si potrebbe dire anche per il PGT) a scala sovracomunale. L'approccio sovracomunale consente infatti, nei contesti metropolizzati, di recuperare senso strategico alla VAS e agli stessi piani, di integrare (dal basso e dall'alto) i vari livelli e sistemi di conoscenza, di declinare alla scala locale gli indirizzi fondamentali di governo del territorio e di dare contenuto effettivo alla valutazione di coerenza esterna che la VAS è tenuta a compiere, ponendo a confronto gli obiettivi assunti dagli strumenti urbanistici locali con quelli dei piani tematici e dei piani sovraordinati. Consente altresì di coinvolgere attivamente gli enti territoriali interessati e i soggetti competenti in materia ambientale, avviando una condivisione senza la quale difficilmente si realizzano trasformazioni e opere infrastrutturali di grande impatto.

Si può certo obiettare che questi compiti, almeno in parte, sono già svolti dalla pianificazione e dalla valutazione di scala provinciale, il che è vero. Per questo è opportuno chiarire che la ricerca non ha inteso individuare una nuova scala intermedia per il piano e la sua valutazione, destinata ad articolare ulteriormente l'azione di governo del territorio.

Più semplicemente si è cercato, dato un ambito territoriale intermedio (in forma di aggregazione anche casuale di comuni), di verificare quali attività di VAS possano essere più opportunamente svolte a scala sovracomunale e quale debba essere il percorso metodologico (o più banalmente la procedura) per conseguire tale risultato, magari esportabile in altri contesti. Lo sviluppo della ricerca è così avvenuto per via

empirica, sulla base di un'intensa attività di confronto. La sperimentazione ha infatti riguardato 5 associazioni sovracomunali, per un totale di 53 comuni (con 255 mila abitanti e 765 kmq di superficie), e ha visto coinvolte, nell'arco di 22 incontri, più di 40 persone.

Le associazioni sono state selezionate, tra quelle già operanti in Lombardia, in modo da assicurare una sufficiente diversificazione dei caratteri territoriali (morfologici, ambientali, economici e sociali) e un'adeguata copertura geografica, anche rispetto ai sistemi territoriali del piano territoriale regionale (*infra*, PTR). Tutte le associazioni, alcune delle quali portatrici di una radicata tradizione di cooperazione (istituzionale o per la gestione di servizi di pubblica utilità), risultavano impegnate, alla data di avvio della ricerca, in processi sovracomunali di pianificazione e di VAS, giunti peraltro a stadi di maturazione assai diversi. Gli ambiti di sperimentazione sono i seguenti: Terre dei Navigli (11 comuni della pianura cremonese, tra il fiume Oglio e i fiumi Adda e Serio, per un totale di circa 23 mila abitanti e una superficie di poco superiore a 182 kmq); Oltrepò pavese (9 comuni della collina pavese, a sud del Po, lungo la Valle Versa, con un'estensione di circa 72 kmq e una popolazione di poco superiore a 8 mila abitanti); comuni perilaudensi (3 comuni del lodigiano, prossimi al capoluogo, pianeggianti e interessati da una densa rete stradale e da robusta attività logistica, con una ridotta superficie e una popolazione contenuta: circa 25 kmq con 6 mila abitanti); Franciacorta (20 comuni della collina bresciana, compresi tra il capoluogo, l'estremità meridionale del lago di Iseo e le ultime diramazioni delle Alpi Retiche, per un totale di circa 280 kmq e di oltre 158 mila abitanti); pianura irrigua bresciana (10 comuni pianeggianti o sub-pianeggianti localizzati nella parte meridionale della provincia di Brescia, per complessivi 225 kmq e con una popolazione di 60 mila abitanti).

L'intenso confronto instaurato nei 9 mesi della sperimentazione ha portato a suggerire, quale soluzione metodologica coerente con gli obiettivi della ricerca e con l'impianto normativo lombardo, lo svolgimento alla scala sovracomunale di due serie di attività: quelle relative alla costruzione del quadro conoscitivo e quelle connesse alla definizione degli obiettivi del processo integrato di pianificazione e di valutazione. Senza ledere le competenze comunali, è così possibile sollevare le singole amministrazioni da attività che peraltro, svolte localmente, risultano prive di portata strategica e di effettiva incidenza sui fenomeni a base territoriale.

La prima attività si è sostanziata nella predisposizione, in forma condivisa, di un "quadro di riferimento strategico" per l'intero territorio in esame. Ciò è avvenuto, in pratica, integrando le informazioni relative a sistemi di conoscenza di diversa scala (locale, provinciale e regionale), ovvero raccogliendo, ordinando e confrontando, secondo criteri multipli, le informazioni contenute negli strumenti rilevanti per l'area oggetto di sperimentazione (documenti, rapporti, programmi e piani), sia vigenti che insorgenti, sia formali che informali. Nel corso della sperimentazione, tale progressiva costruzione si è sviluppata sulla base dell'analisi SWOT del corrispondente sistema territoriale del PTR.

Risulta del tutto evidente che il quadro di riferimento così costruito è utilmente impiegabile sia a valle, dai singoli PGT e dalle relative VAS, sia in parallelo, per la scelta dell'alternativa localizzativa, tipologica o dimensionale più adeguata nelle trasfor-

mazioni di ampia scala e, nello specifico, per la realizzazione di opere infrastrutturali che interessano territori ampiamente metropolizzati.

La seconda attività si è sostanziata nella definizione di un articolato insieme di “obiettivi/strategie/azioni di sostenibilità”, sempre in forma condivisa e sempre a scala sovracomunale.

Direttamente connesso al quadro di riferimento prima ricordato, detto insieme è stato derivato confrontando criticamente gli indirizzi di programmazione stabiliti a scala sovralocale (provinciale e regionale, oltre che tematica) con le esigenze e le aspettative consolidate o emergenti a scala locale. Un confronto condotto anzitutto elidendo e integrando gli obiettivi di portata generale, per derivare poi, da questi, strategie e azioni destinate a essere tradotte in interventi dai singoli PGT, a orientare le relative VAS e a indirizzare le eventuali VIA di opere infrastrutturali di interesse regionale o nazionale. Anche in questo caso si è partiti dal sistema obiettivi/strategie/azioni di sostenibilità del corrispondente sistema territoriale del PTR.

Una nota: il continuo richiamo alla condivisione non è retorico, ma strumentale. Data l'impossibilità di pervenire in Lombardia a un piano urbanistico sovracomunale (o intercomunale), è chiaro che solo un elevato livello di condivisione – da parte degli enti territoriali interessati e delle autorità ambientali – può consentire di raggiungere risultati efficaci attraverso i singoli PGT.

Sia il “quadro di riferimento strategico” che gli “obiettivi/strategie/azioni di sostenibilità”, così costruiti, possono evidentemente risultare utili anche in fasi successive della VAS, principalmente nella conduzione dell'analisi di coerenza esterna (in questo caso estesa anche alla reciproca coerenza delle azioni previste dai singoli PGT) e nella progettazione e conduzione associata delle attività di monitoraggio.

### *3.2. Alcuni elementi del rapporto tra VAS e PGT che meritano particolare attenzione*

La ricerca prima ricordata aveva anche un secondo obiettivo: individuare, attraverso la sperimentazione, gli elementi critici della VAS in Lombardia o, quanto meno, gli elementi meritevoli di particolare attenzione nella prima fase di applicazione della l.r. 12/2005.

Tali elementi verranno di seguito brevemente discussi. Da notare che alcuni di essi incidono direttamente sul rapporto tra VAS e PGT, mentre altri, pur riguardando apparentemente solo aspetti procedurali, concorrono in ogni caso a determinare la capacità della VAS di orientare in modo efficace le scelte di governo del territorio.

#### *a. La terzietà dell'autorità competente*

Si è già rilevato che in Lombardia il sistema di governo del territorio è caratterizzato dall'elevato grado di autonomia assegnato agli enti locali.

Ciò fa sì che non solo il PGT, ma anche la VAS e i documenti che la sostanziano – in particolare il RA, che del PGT è parte costitutiva – vengano interamente rimessi alla determinazione dei singoli comuni. Pur nell'ambito di una procedura che

contempla attività di informazione e consultazione che coinvolgono gli enti territoriali interessati, i soggetti competenti in materia ambientale e la comunità locale, può quindi succedere, e in effetti quasi sempre succede, che un unico soggetto (il comune appunto), pur operando attraverso diversi assessorati o servizi, sia nel contempo autorità procedente per il PGT e autorità competente per la VAS del PGT.

Tale condizione, del resto, è inevitabile per effetto della delega assegnata ai comuni in nome della sussidiarietà: se il PGT è assoggettato alle autonome determinazioni comunali, non si può infatti pensare a una diversa gerarchia per la VAS dello stesso PGT. Questa condizione, d'altro canto, conferisce nei fatti alla VAS lombarda quel carattere di "endoprocedura" che la letteratura di settore ha sempre inteso cogliere nel testo della direttiva 2001/42/CE – un carattere peraltro mai esplicitamente richiamato nella norma comunitaria, e che risulta perciò derivato, *a contrariis*, dall'altrettanto assente richiamo alla separatezza tra VAS e piano – e che il d.lgs. 4/2008 ha invece apertamente negato, distinguendo appunto tra autorità competente e autorità procedente.

Secondo il d.lgs. 4/2008, l'autorità competente è «la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità e l'elaborazione del parere motivato, nel caso di valutazione di piani e programmi» (art. 5, 1° co., lett. p); più in particolare, in sede regionale, è «la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle province autonome» (art. 7, 6° co.). L'autorità procedente è invece definita, con una prosa anche qui poco felice, come «la pubblica amministrazione che elabora il piano, programma [...], ovvero nel caso in cui il soggetto che predispone il piano, programma sia un diverso soggetto pubblico o privato, la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano, programma» (art. 5, 1° co., lett. q).

Per effetto della trazione esercitata dalla normativa statale, il rapporto tra autorità competente e autorità procedente andrà incontro, in Lombardia, a evoluzioni e aggiustamenti, ma è tuttavia ragionevole prevedere che rimarrà comunque ancorato allo schema prima descritto e fin qui praticato.

Certo, andrà meglio specificato il ruolo degli eventuali soggetti esterni che, ai sensi della legislazione lombarda, possono essere parte dell'autorità competente: ciò infatti non concorda pienamente con le disposizioni del d.lgs. 4/2008, che assimilano l'autorità competente alla «pubblica amministrazione».

Dovranno inoltre essere dettagliate altre questioni, come la titolarità dell'individuazione dell'autorità competente per la VAS, le modalità di tale individuazione, nonché le competenze tecniche minime necessarie presso le amministrazioni, e quindi presso l'autorità competente, al fine di garantire il buon esito del processo integrato di pianificazione e di valutazione.

E dovrà infine essere posto un severo richiamo al contestuale avvio delle procedure di VAS e di PGT, stabilito dalla normativa regionale, ma ancora scarsamente praticato.

#### *b. Il ruolo della partecipazione*

Il termine "partecipazione" tende ad assumere significati assai diversi in relazione al tema e al contesto, risultando variamente declinato in forma di attività di comunicazione, informazione, consultazione, negoziazione, inclusione nella decisione, deli-

berazione condivisa e altro ancora. Pur con questa vaghezza definitoria, la partecipazione, sommariamente intesa come assegnazione di un ruolo attivo agli *stakeholder* nel processo decisionale, è stata ritenuta, fin dalle prime versioni della direttiva 2001/42/CE, un elemento costitutivo e dunque essenziale della VAS.

Si potrebbe così affermare, in forma di slogan, che per il legislatore comunitario non esiste VAS senza partecipazione. Per il legislatore nazionale, autore del d.lgs. 152/2006 come modificato dal d.lgs. 4/2008, ciò invece non può affermarsi con altrettanta chiarezza.

La procedura di VAS adottata in Lombardia prevede due livelli di partecipazione o, se si preferisce, individua due distinte categorie di destinatari della partecipazione, ai quali fa corrispondere modalità e strumenti di partecipazione differenziati.

Da un lato, vi è la partecipazione istituzionale, rivolta agli enti territoriali interessati (dalla Regione alla Provincia, dalla comunità montana ai comuni confinanti) e ai soggetti competenti in materia ambientale e/o detentori di informazioni ambientali (dall'agenzia regionale per la protezione dell'ambiente alle aziende sanitarie locali, dagli enti gestori delle aree protette alle direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici). Dall'altro, vi è la partecipazione diffusa, rivolta alla comunità interessata dal piano o programma (rappresentata da cittadini singoli e associati).

In entrambi i casi, debbono ancora essere risolte questioni di metodo attinenti non tanto alla tipologia di soggetti da coinvolgere nella procedura di VAS, già sufficientemente individuati dalle disposizioni regionali, quanto piuttosto alle modalità da adottare per rendere effettivo tale coinvolgimento, che appare infatti piuttosto debole.

In particolare, nel caso della partecipazione istituzionale, le due sedute obbligatorie della conferenza di valutazione non sono pressoché mai affiancate o integrate da ulteriori occasioni di confronto. Delle due sedute, solo alla seconda, in cui si esaminano la bozza del RA e la bozza del DdP del PGT, è riconosciuto un certo rilievo, essendo la prima interamente destinata allo scoping del RA. Peraltro, anche alla seconda e conclusiva seduta, si registrano in genere numerose assenze tra i soggetti invitati a partecipare (anche per il sovrapporsi di analoghi impegni sul territorio amministrato) e i rilievi adottati riguardano più la forma (specie le carenze informative) che la sostanza dei documenti oggetto di discussione.

Tutto ciò dipende in larga misura dal fatto che il livello di coinvolgimento è assimilabile alla consultazione: anche a fronte di osservazioni rilevanti, infatti, rimane in capo all'autorità competente e dunque all'ente locale l'espressione del parere motivato circa la compatibilità ambientale del PGT. Occorre perciò verificare l'opportunità di introdurre standard minimi di confronto che assicurino una piena partecipazione istituzionale, per giungere a strategie di governo territoriale effettivamente condivise dagli enti interessati e per impiegare più utilmente il patrimonio di informazioni e di conoscenze che fa capo ai soggetti competenti in materia ambientale.

Nel caso della partecipazione diffusa, pur in presenza di esempi innovativi di assoluto interesse (*forum*, *blog*, progettazione partecipata, sportelli informativi e così via) e senza negare il forte impegno di alcune amministrazioni locali, si registra, in generale, uno scadimento della partecipazione a mera informazione. La prassi, assai diffusa, prevede infatti uno o due incontri pubblici per presentare i contenuti del PGT e della

VAS: tali incontri, adottando metodi *ex cathedra*, unidirezionali, non generano alcuna interazione tra cittadini, associazioni, amministrazione, progettisti e valutatori.

Qui le difficoltà non riguardano né la carenza di metodologie o strumenti, né la sempre evocata carenza di risorse. Il limite è politico e prima ancora culturale: nel nostro Paese, si sconta la scarsa dimestichezza degli enti locali con la pratica della partecipazione, che significa non solo confrontarsi, nel merito delle scelte di governo, con la comunità, ma anche cedere parte della propria sovranità nell'ottica di una deliberazione maggiormente condivisa e perciò maggiormente efficace.

Per un reale rafforzamento della partecipazione, nel caso specifico lombardo, andrebbe altresì rivista la facoltà di presentare, prima dell'avvio del processo, «anche per la tutela di interessi diffusi, [...] suggerimenti e proposte» (l.r. 12/2005, art. 13, 2° co.), in quanto questi ultimi si configurano perlopiù come istanze puntuali, prive di valore strategico o, peggio, come vincoli allo sviluppo dell'attività di pianificazione.

### *c. Il contenuto degli elaborati tecnici*

Le diverse funzioni svolte dal processo di VAS – confronto istituzionale, partecipazione della comunità, valutazione ambientale del piano – sono supportate da una serie di elaborati tecnici, che la normativa regionale lombarda prescrive, in linea generale, in armonia con le disposizioni comunitarie e nazionali. Si tratta, come è noto, del documento di scoping, del RA e della sintesi non tecnica (dello stesso RA).

In questa prima fase di applicazione della l.r. 12/2005, non si può certo affermare che vi sia già una prassi consolidata riguardo alla forma e ai contenuti di tali elaborati. Ciò, però, avverrà a breve, quale esito della diffusa attività di pianificazione e valutazione attualmente in corso, che finirà per compiere l'indispensabile opera di specificazione delle limitate indicazioni offerte dal legislatore regionale, statale e comunitario.

Riguardo al documento di *scoping*, è stabilito che esso contenga «lo schema del percorso metodologico procedurale definito, [nonché, *NdR*] una proposta di definizione dell'ambito di influenza del documento di piano e della portata delle informazioni da includere nel rapporto ambientale. Inoltre nel documento è necessario dare conto della verifica delle interferenze con I siti di rete Natura 2000 (SIC e ZPS)» (deliberazione 27 dicembre 2007, n. 6420, allegato 1, punto 6.4). Qui va subito notato che non sono ancora adeguatamente esplorate, e forse neppure comprese, le potenzialità dello *scoping* in sé, quale fase metodologica della procedura di VAS.

È sufficiente in proposito osservare come i documenti di *scoping*, fin qui prodotti, pur nell'evidente difformità formale, assumano in genere il carattere di versione sintetica (o abbozzata) del RA, risultando prevalentemente concentrati sulla descrizione del contesto territoriale in esame.

Le indicazioni relative all'ambito di influenza del RA, alle fonti e alle modalità di elaborazione e restituzione dei dati ambientali, al livello di approfondimento e dettaglio per le diverse componenti ambientali, alle metodologie di valutazione che si intendono adottare per gli obiettivi, le strategie e le azioni del piano, nonché al raccordo tra RA e monitoraggio, appaiono invece routinarie e generiche, poco focalizzate, senza una chiara indicazione di priorità.

Al di là quindi dell'opportunità di stabilire un contenuto informativo minimo (e magari un format di massima) per i documenti di *scoping*, deve prima di tutto maturare un uso più consapevole dello *scoping* stesso, teso a evidenziare le specificità dei diversi strumenti di pianificazione e dei singoli contesti territoriali, e differenziare così tra loro le relative VAS.

Per quanto riguarda la sintesi non tecnica (del RA), il legislatore regionale precisa che si tratta di «un documento di grande importanza in quanto costituisce il principale strumento di informazione e comunicazione con il pubblico. In tale documento devono essere sintetizzate / riassunte, in linguaggio il più possibile non tecnico e divulgativo, le descrizioni, questioni, valutazioni e conclusioni esposte nel rapporto ambientale» (deliberazione 27 dicembre 2007, n. 6420, allegato 1, punto 6.4).

Allo scopo possono risultare estremamente utili strumenti di sintesi (e di comunicazione) come le matrici SWOT, specie per il quadro conoscitivo, o le carte tematiche aventi a oggetto le criticità del contesto, l'idoneità dei suoli alla trasformazione, la distribuzione dei carichi insediativi, e così via.

Tenuto conto dell'estrema variabilità degli elaborati fin qui prodotti, anche per la sintesi non tecnica va valutata l'opportunità di stabilire requisiti minimi, da riferire in questo caso non solo ai contenuti informativi (e in particolare alla rappresentazione dei risultati), ma anche alle modalità di diffusione della sintesi, per assicurare una reale informazione della comunità.

Infine il RA, principale elaborato tecnico della VAS, i cui contenuti sono definiti in modo piuttosto generico sia dal legislatore lombardo (cfr. deliberazione 27 dicembre 2007, n. 6420, all. 1, punto 6.4), che dal legislatore statale (cfr. d.lgs. 4/2008, art. 13, 4° co. e relativo all. VI) che si rifanno pressoché integralmente alla lettera della dir. 2001/42/CE (art. 5 e relativo all. I). Lo spazio per la declinazione a opera della prassi è dunque assai ampio e i rilievi che si possono trarre dalle prime sperimentazioni, di seguito riportati, andranno rivisti molto presto.

In generale, non pare del tutto superato l'approccio metodologico alla VAS quale "VIA del piano" come già anticipato, questo lascito, solo parzialmente inconsapevole dell'esperienza maturata sulla VIA, è però da rimuovere. Allo stesso modo, va contrastato l'approccio opposto, quello di una VAS solo descrittiva, piattamente estesa a ogni componente ambientale, monocorde rispetto alle criticità, alle valenze e ai contesti, ma soprattutto incapace di orientare le scelte con le quali il PGT è chiamato a confrontarsi. L'esigenza di promuovere un reale orientamento strategico della VAS è oggi tra le questioni più delicate e stimolanti in termini metodologici, e si lega a due nodi che la prassi è chiamata ad affrontare e a risolvere.

Da un lato, va resa effettiva l'attività volta all'individuazione, valutazione e infine selezione delle alternative di conservazione e trasformazione territoriale; un'attività troppo spesso svolta in modo compilativo, o peggio *ex post*, e perciò scarsamente incidente sulle scelte del piano. Ciò vale sia per le alternative strategiche, riferite agli obiettivi da raggiungere, sia per le alternative attuative, riferite alle modalità per conseguire un dato obiettivo, e comporta una leale collaborazione tra amministrazione, istituzioni, comunità e soprattutto tra progettista e valutatore.



Dall'altro lato, va perfezionata la “cassetta degli attrezzi” del valutatore, soprattutto per quanto attiene la disponibilità di appropriati criteri e di idonee modalità di valutazione delle alternative poste a confronto, come si dirà con maggior dettaglio di seguito.

#### *d. I criteri e le modalità di valutazione delle alternative*

Sul piano metodologico, criteri e modalità di valutazione sono centrali per la VAS. Rispetto ai criteri per la valutazione delle alternative, dall'esame delle esperienze in corso si rileva che, laddove esistenti (ovvero resi espliciti), oltre a ingenerare una certa confusione con gli obiettivi del piano, essi risultano assai variabili nel numero e nella portata, oscillando tra generiche dichiarazioni di intenti e aulici (pre)giudizi di valore.

Un'indicazione metodologica (e di buon senso) potrebbe essere quella di definire i criteri di valutazione contestualmente agli obiettivi del PGT, stabilendo così un legame diretto e trasparente. A ciò, gioverebbe l'adozione di obiettivi in forma di target, cioè di quantità da conseguire in un tempo stabilito.

Per fare un esempio: se il PGT ha tra i suoi obiettivi la riduzione del consumo di suolo (in una certa misura, in un dato orizzonte temporale), i corrispondenti criteri di valutazione possono essere: la superficie libera destinata a nuovi insediamenti, la superficie agricola e/o naturale resa impermeabile per effetto degli insediamenti pianificati, la superficie delle aree dismesse destinata alla riconversione e/o rinaturalizzazione, e così via, fino a disporre di un insieme di criteri atti a misurare, per le diverse alternative, il raggiungimento dei target assunti dal PGT. Tale approccio risulterebbe utile anche per la successiva fase di monitoraggio, poiché consentirebbe di seguire l'evoluzione prestazionale del PGT e di formare un giudizio sulla bontà delle assunzioni, delle ipotesi e delle stime effettuate in sede di VAS.

Rispetto invece alle modalità di valutazione – siano esse definibili metodi, tecniche o strumenti – vi sono diverse questioni aperte: esse verranno qui discusse senza un preciso ordine gerarchico anche perché, come risulterà chiaro, sono tra di loro strettamente collegate.

La prima questione attiene all'opportunità di seguire un approccio valutativo di tipo qualitativo (o deduttivo), come dimostra il largo impiego a matrici di interferenza, piuttosto che di tipo quantitativo (o previsionale), come dimostra l'altrettanto diffuso ricorso a sistemi di indicatori, talora sostenuti da robusti modelli di simulazione.

Qui la riflessione è persino banale, almeno in termini teorici: entrambi gli approcci hanno una specifica utilità ed efficacia in relazione allo sviluppo del processo di costruzione e valutazione del piano. Nelle prime fasi, in cui si individuano e perfezionano gli obiettivi del PGT, l'approccio qualitativo è assolutamente adeguato, mentre nelle fasi conclusive, in cui si perviene alla definizione e alla selezione delle azioni del PGT, il dato quantitativo diventa sempre più necessario, anche in relazione alla successiva attività di monitoraggio. Nel ricercare, attraverso la prassi, l'equilibrio più coerente tra i due approcci, nonché gli strumenti che possono fornire adeguato supporto, vanno tenute in conto le informazioni, i tempi e le risorse disponibili, il ruolo – comunque strategico – della VAS e l'orizzonte temporale del documento oggetto di VAS, il DdP, destinato a scadere dopo 5 anni.

Vanno altresì interpretate le previsioni di legge, secondo le quali le informazioni da fornire nel RA devono collocarsi «nei limiti in cui possono essere ragionevolmente richieste, tenuto conto del livello delle conoscenze e dei metodi di valutazione correnti, dei contenuti e del livello di dettaglio del piano o del programma» (d.lgs. 4/2008, art. 13, 4° co.). Inoltre, «per evitare duplicazioni della valutazione, possono essere utilizzati, se pertinenti, approfondimenti già effettuati ed informazioni ottenute nell'ambito di altri livelli decisionali o altrimenti acquisite in attuazione di altre disposizioni normative» (d.lgs. 4/2008, art. 13, 4° co.): un'opportunità, quest'ultima, esplicitamente riconosciuta anche dal legislatore regionale (deliberazione 27 dicembre 2007, n. 6420, allegato 1, punto 6.4).

La seconda questione riguarda l'aggregazione di informazioni di natura diversa, come quelle che derivano dalla valutazione degli effetti delle alternative di piano. Si confrontano infatti dati qualitativi e quantitativi, ordinali e cardinali, probabili e certi, assoluti e relativi. Ciascuno con un proprio segno, espresso in una specifica unità di misura e riferito a un determinato criterio di valutazione, il quale, a sua volta, può essere connesso a una specifica priorità.

Tale questione, di assoluta rilevanza dottrinale, esula però dal tema centrale di questo scritto. Non si può tuttavia dimenticare che, per effetto dell'integrazione della dimensione ambientale nelle politiche pubbliche, la diffusione delle valutazioni di impatto (prima ancora delle valutazioni strategiche) ha imposto la trattazione di obiettivi tra loro conflittuali e di azioni che determinano impatti addizionali, di vasta scala o di lungo periodo, talora misurabili solo in forma ordinale o nominale. Ciò ha comportato significativi avanzamenti nella categoria degli strumenti di supporto alle decisioni, con il corollario di tecniche per la valutazione economica delle risorse naturali o per il trattamento di informazioni qualitative, probabili o sfocate.

Basti accennare allo sviluppo, che ha preso le mosse dalla ricerca operativa, dei metodi multi-dimensionali, segnatamente delle analisi multi-obiettivo (*goal programming*, *displaced ideal*, *value tradeoffs*, *analytic hierarchy process* ecc.) e più ancora delle analisi multi-criteri che, distaccandosi dalla logica ottimizzante, operano una valutazione comparativa delle alternative per giungere a un ordinamento, più o meno robusto, delle stesse.

Alle analisi multi-criteri hanno dato significativo impulso, tra la fine degli anni '60 e la metà degli anni '80, ricercatori francesi (con i metodi della famiglia *Electre*) e soprattutto olandesi (con metodi di tipo prevalentemente deterministico, sia quantitativi come la *concordance analysis*, sia qualitativi come il *regime method* o il *rank-based expected value method*).

Dotato di un tale armamentario strumentale, il valutatore deve conservare equilibrio e non sostituirsi al decisore. Le analisi multi-criteri, infatti, adottano un'opzione metodologica coerente con la VAS di uno strumento di governo del territorio, ma per giungere al ricercato ordinamento delle alternative richiedono alcune assunzioni sia nel trattamento dei dati (normalizzazione), sia soprattutto nella ponderazione dei criteri di valutazione. Da qui la necessità non solo di ricorrere ad analisi di sensitività, ma anche di garantire assoluta trasparenza delle valutazioni condotte durante le diverse fasi di costruzione del piano.

La terza questione riguarda la portata della valutazione, in termini di estensione e profondità. Il ricorso a indicatori quantitativi, perlomeno nella fase di selezione delle azioni di piano e in connessione con il successivo monitoraggio, appare – per quanto detto – scontato. Di questo avviso è anche il legislatore lombardo che ha delegato la giunta regionale, con accenti peraltro un po' confusi, a definire «un sistema di indicatori di qualità che permettano la valutazione degli atti di governo del territorio in chiave di sostenibilità ambientale e assicurando in ogni caso le modalità di consultazione e monitoraggio, nonché l'utilizzazione del SIT [sistema informativo territoriale regionale, *NdR*]» (l.r. 12/2005, art. 4, 1° co.).

Al momento, però, la giunta regionale non ha esercitato la delega assegnatale. In questa prima fase di applicazione della l.r. 12/2005, i sistemi di indicatori utilizzati nei PGT e nelle relative VAS risultano perciò molto diversi tra loro per numerosità assoluta, articolazione per componenti ambientali, dettaglio analitico, fonti impiegate, intervalli temporali assunti a riferimento, connessione con il programma di monitoraggio, e così via.

In linea teorica, la condizione ottimale per la valutazione è quella di disporre di una misura della capacità di carico residua, di assumere attraverso il piano target a essa riferiti, di stabilire criteri che consentano di discriminare le alternative rispetto al conseguimento di tali target e infine di definire indicatori idonei a effettuare tali misure, nonché a monitorare l'evoluzione degli esiti del piano. In realtà, le condizioni operative consentono al più di misurare le variazioni (assolute o relative) di indicatori rappresentativi delle pressioni sull'ambiente, delle condizioni quantitative o qualitative di stato delle risorse, dell'efficienza nell'utilizzo delle stesse risorse e degli impatti sull'ambiente e sull'uomo.

Merita un nota anche il fatto che il DdP del PGT è espressamente chiamato a individuare «gli obiettivi di sviluppo, miglioramento e conservazione che abbiano valore strategico per la politica territoriale, indicando i limiti e le condizioni in ragione dei quali siano ambientalmente sostenibili» (l.r. 12/2005, art. 8, 1° co): ciò potrebbe tradursi, appunto, nella quantificazione di “limiti di sviluppo territoriale”, orientati alla sostenibilità, questione metodologicamente assai stimolata e impegnativa, per la quale però mancano ulteriori specificazioni attuative, siano esse indirizzi, criteri o addirittura prescrizioni.

Con la definizione di un sistema di indicatori “di riferimento”, esteso a sufficienza per assicurare flessibilità operativa, ma con un *core* informativo irrinunciabile, potranno nel tempo sciogliersi le questioni qui accennate, grazie anche al diffondersi della sperimentazione e al consolidarsi della prassi.

Ciò nonostante rimarranno ulteriori elementi da chiarire. Innanzitutto, è evidente che la forza analitica e rappresentativa degli indicatori è condizionata dal *benchmark*, ossia dal termine posto a confronto con la misura rilevata o stimata. Riferirsi infatti a un limite di legge (esistente o insorgente), a un valore-obiettivo (magari derivato dalla letteratura o dall'esame di buone pratiche internazionali), alla serie storica dei valori rilevati nell'ambito territoriale in esame (*benchmark* storico) o ai corrispondenti valori di ambiti territoriali simili o vicinali (*benchmark* geografico) origina informazioni non necessariamente in contrasto tra loro, e talora persino complementari, ma in ogni caso assai diverse.

Si tratterà dunque di compiere una scelta almeno in parte soggettiva, con l'obiettivo di concentrare l'attenzione sulle informazioni più rilevanti, rimuovendo il "disturbo di fondo".

Nel compiere tale scelta, si dovrà altresì tenere conto dell'opportunità di circoscrivere il sistema degli indicatori ai temi e sottotemi che sono nel dominio di competenza del piano o di influenza delle opere ai quali la VAS è riferita. In particolare, per gli strumenti di governo del territorio, il legislatore lombardo ha posto l'accento su alcuni ambiti prioritari: «riqualificazione del territorio, minimizzazione del consumo di suolo, utilizzazione ottimale delle risorse territoriali ed energetiche, ottimizzazione della mobilità e dei servizi» (deliberazione 27 dicembre 2007, n. 6420, allegato 1A, punto 6.4).

Sempre in tema di indicatori, la VAS deve necessariamente orientarsi all'impiego di dati georeferenziati, il che comporta il ricorso ai sistemi informativi geografici (GIS) non solo a fini di analisi, descrizione, rappresentazione o comunicazione, ma più direttamente di valutazione.

Al momento, questa direzione risulta ancora poco esplorata, ma il diffondersi della VAS e il crescente (e inevitabile) riconoscimento del ruolo dei dati georeferenziati nel governo del territorio sono comunque destinati a invertire la situazione, ben al di là delle previsioni del legislatore regionale che pare più preoccupato di "allineare" le fonti informative, con il già richiamato rapporto tra sistema di indicatori e SIT, e di alleggerire il carico di lavoro per le amministrazioni comunali, laddove prevede che «per il reperimento delle informazioni necessarie, il documento di piano ed il rapporto ambientale si avvalgono in via prioritaria di dati ed elaborazioni reperibili nei sistemi informativi di livello sovracomunale, finalizzando il quadro delle conoscenze alla determinazione delle dinamiche in atto, delle maggiori criticità del territorio e delle sue potenzialità» (deliberazione 27 dicembre 2007, n. 6420, allegato 1A, punto 6.4).

Detto degli indicatori, per concludere in merito alla questione della portata della VAS, rimane quanto meno da accennare al tema degli scenari e delle alternative.

In grande sintesi, si può affermare che gli scenari rappresentano possibili "traiettorie di sviluppo" (in questo caso, territoriale), determinate da fattori locali e sovralocali, e modificabili per effetto delle scelte del piano. Le alternative sono invece opzioni (in termini di obiettivi, modalità attuative e azioni) che il piano può attivare nel suo dominio di competenza; tra di esse, ovviamente, vi è anche la "alternativa zero", cioè l'inazione, che consente il verificarsi del cosiddetto scenario BAU (*business as usual*).

L'analisi di scenario è una metodologia ormai consolidata in molte discipline. Essa consente di indagare un fenomeno che può avere varie espressioni poiché determinato da più fattori, tra loro interrelati e con diversa probabilità di accadimento: per questo non conduce a una risposta univoca e assoluta, ma a un "ventaglio" di possibili risposte (gli scenari, appunto). Con l'analisi di scenario, le previsioni possono essere riferite a orizzonti temporali molto estesi, e superare la banale proiezione lineare delle tendenze storiche (il cosiddetto *baseline scenario approach*) per mettere in campo discontinuità più o meno limitate, ipotesi di cambiamento radicale e persino forme di adattamento continuo, affiancando a dati e modelli, capacità di narrazione e di immaginazione.

È chiaro, senza dover scendere in ulteriori precisazioni, che l'estensione e l'approfondimento dell'analisi di scenario, così come la numerosità e l'articolazione delle alternative poste a confronto, incidono in modo determinante sulla portata della valutazione. L'individuazione di un praticabile equilibrio operativo verrà nel tempo, grazie alla ricerca e alla sperimentazione, non essendo immaginabile una definizione per via normativa.

*e. L'incidenza della valutazione sul piano*

È stato ripetuto più volte che PGT e VAS sono, o quanto meno dovrebbero essere, strettamente connessi, fino al punto da qualificare la VAS come una procedura interna alla pianificazione. Ne consegue, in linea di principio, che non può esservi alcuna subalternità tra pianificazione e valutazione, perlomeno nel contesto legislativo lombardo. Sono dunque ugualmente fuori luogo sia la pretesa di prevalenza che ancora si avverte da parte del PGT, sia i tentativi della VAS di dettare a priori gli obiettivi al PGT o di assentirne *ex post* le scelte. I due processi – o forse sarebbe il caso di iniziare a dire: le due attività dello stesso processo di governo del territorio – al di là degli elaborati che li contraddistinguono e che conservano un significato ai fini degli adempimenti amministrativi, dovrebbero idealmente dare origine a un “prodotto” unico, ovvero a uno strumento che assicuri pari dignità alla dimensione ambientale rispetto alle dimensioni economica e sociale.

Si può perciò sostenere che la VAS incide effettivamente sul PGT solo se il disegno di governo territoriale che ne deriva è orientato alla sostenibilità; è cioè capace di minimizzare l'uso delle risorse naturali, dando contenuto operativo ai principi di precauzione, razionalità, efficienza e rigenerazione.

Perché ciò avvenga, oltre alla continua collaborazione tra progettista e valutatore, e all'effettiva capacità di ascolto della comunità e delle istituzioni, è necessario che VAS e PGT cooperino fin dall'inizio, nella costruzione del sistema di conoscenze.

Infatti, anche se l'attività conoscitiva è assegnata dal legislatore sia al DdP (al quale è riferita la VAS) – «il documento di piano [...] definisce: a) il quadro ricognitivo e programmatico di riferimento per lo sviluppo economico e sociale del comune, anche sulla base delle proposte dei cittadini singoli o associati e tenuto conto degli atti di programmazione provinciale e regionale [...]; b) il quadro conoscitivo del territorio comunale, come risultante dalle trasformazioni avvenute, individuando i grandi sistemi territoriali, il sistema della mobilità, le aree a rischio o vulnerabili, le aree di interesse archeologico e i beni di interesse paesaggistico o storico-monumentale, e le relative aree di rispetto, i siti interessati da habitat naturali di interesse comunitario, gli aspetti socio-economici, culturali, rurali e di ecosistema, la struttura del paesaggio agrario e l'assetto tipologico del tessuto urbano e ogni altra emergenza del territorio che vincoli la trasformabilità del suolo e del sottosuolo; c) l'assetto geologico, idrogeologico e sismico [...]» (l.r. 12/2005, art. 8, 1° co) – sia alla VAS (e in particolare al RA) – «le informazioni da fornire [tra le altre, con il RA, *NdR*] sono: a) illustrazione dei contenuti, degli obiettivi principali del P/P e del rapporto con altri pertinenti P/P; b) aspetti pertinenti dello stato attuale dell'ambiente e sua evoluzione probabile senza l'attuazione del P/P; c) caratteristiche ambientali delle aree che potrebbero essere si-

gnificativamente interessate; d) qualsiasi problema ambientale esistente, pertinente al P/P, ivi compresi in particolare quelli relativi ad aree di particolare rilevanza ambientale, quali le zone designate ai sensi delle direttive 79/409/CEE e 92/43/CEE [...] (deliberazione 27 dicembre 2007, n. 6420, allegato 1A, punto 6.4)» – è fuori di dubbio che, adempiuti gli obblighi amministrativi e completate le diverse indagini specifiche, la sintesi relativa alle principali criticità, valenze, opportunità e minacce (non solo ambientali) che interessano il territorio debba essere univoca e condivisa.

Tale unitarietà deve risaltare, ancor più, nella successiva fase di pianificazione e valutazione. Anche qui esiste formalmente una certa separatezza, dato che il DdP del PGT, tra l'altro: «a) individua gli obiettivi di sviluppo, miglioramento e conservazione che abbiano valore strategico per la politica territoriale, indicando i limiti e le condizioni in ragione dei quali siano ambientalmente sostenibili e coerenti con le previsioni a efficacia prevalente di livello sovracomunale; b) determina gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del PGT; nella definizione di tali obiettivi il documento di piano tiene conto della riqualificazione del territorio, della minimizzazione del consumo del suolo in coerenza con l'utilizzazione ottimale delle risorse territoriali, della definizione dell'assetto viabilistico e della mobilità, nonché della possibilità di utilizzazione e miglioramento dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, anche a livello sovracomunale; [...] e) individua [...] gli ambiti di trasformazione, definendo i relative criteri di intervento, preordinati alla tutela ambientale, paesaggistica e storico-monumentale, ecologica, geologica, idrogeologica e sismica, laddove in tali ambiti siano comprese aree qualificate a tali fini nella documentazione conoscitiva [...]» (l.r. 12/2005, art. 8, 1° co). E che contestualmente è richiesto al RA della VAS di fornire informazioni in merito a: «[...] e) obiettivi di protezione ambientale stabiliti a livello internazionale, comunitario o degli Stati membri, pertinenti al P/P, e il modo in cui, durante la sua preparazione, si è tenuto conto di detti obiettivi e di ogni considerazione ambientale; f) possibili effetti significativi sull'ambiente, compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio e l'interrelazione tra i suddetti fattori; g) misure previste per impedire, ridurre e compensare nel modo più completo possibile gli eventuali effetti negativi significativi sull'ambiente dell'attuazione del P/P [...]» (deliberazione 27 dicembre 2007, n. 6420, allegato 1A, punto 6.4).

Non solo. Nella stessa esemplificazione processuale fornita dal legislatore lombardo, i due processi risultano affiancati e vedono, da un lato, la pianificazione procedere attraverso: «determinazione di obiettivi generali; costruzione dello scenario di riferimento e di DdP; definizione di obiettivi specifici, costruzione di alternative/scenari di sviluppo e definizione delle azioni da mettere in campo per attuarli», mentre la VAS (prodotto il documento di *scoping* e condotta l'analisi di coerenza esterna) compie dapprima «la stima degli effetti ambientali attesi» e quindi «la valutazione delle alternative di p/p», per poi procedere con «analisi di coerenza interna; progettazione del sistema di monitoraggio; studio di Incidenza delle scelte del piano sui siti di rete Natura 2000 [...]» (cfr. *Schema generale – Processo VAS* di cui alla deliberazione 27 dicembre 2007, n. 6420, allegato 1A, p. 12).

Tuttavia, anche qui è del tutto evidente che l'ipotesi di separatezza tra piano e valutazione può derivare solo da un'interpretazione pedissequa, per non dire ottusa, della norma, che la prassi deve assolutamente scongiurare.

Si pensi, per iniziare, alla definizione degli obiettivi generali del piano. Essi attingono all'azione di governo nella sua complessità: dunque, la VAS non può essere chiamata a compiere una mera selezione a partire da un numero chiuso di obiettivi, né limitarsi banalmente ad aggiungerne alcuni di matrice ambientale. Piuttosto, il suo compito è quello di assicurare una connessione con il quadro conoscitivo (costruito auspicabilmente in modo condiviso), di verificare la completezza e la coerenza degli obiettivi adottati (se necessario, evocandone di nuovi), di concorrere a definirne la portata e, in presenza di obiettivi tra loro conflittuali, di orientare la selezione a fini di sostenibilità.

Affinché la VAS incida effettivamente sul piano, la cooperazione deve continuare allo stesso modo anche nelle fasi successive della pianificazione, quelle che portano a declinare gli obiettivi generali, a fissare gli eventuali target, a precisare le strategie di intervento, a stabilire le azioni, a prevedere le misure di mitigazione e compensazione e a orientare l'attuazione del piano. Tale cooperazione, come già ricordato, impone alla VAS di mettere a fuoco criteri e modalità di valutazione, nonché di produrre adeguate misure per selezionare alternative tra loro conflittuali. E può altresì consentire di sperimentare nuovi strumenti descrittivi, associabili sia alla fase attuativa, sia soprattutto alla mitigazione delle azioni di piano, nel loro complesso o per i singoli "ambiti di trasformazione" che il DdP è tenuto a prevedere.

Tutto ciò detto, non si può però dimenticare che vi sono diversi profili, nella normativa regionale lombarda, che riducono la portata effettiva della VAS nel governo del territorio. Come già anticipato, essa è riferita solo al DdP, l'unico atto del PGT che ha una scadenza (per di più di soli 5 anni, in contraddizione con il ruolo strategico che gli viene attribuito) e che non produce effetti diretti sul regime giuridico dei suoli (anche se alcuni rilevano negli ambiti di trasformazione del DdP una sorta di "conformazione progressiva"). Inoltre, possono esservi incongruenze tra i contenuti del DdP e quelli del piano dei servizi e/o del piano delle regole, o quanto meno alcune scelte di governo del territorio possono essere direttamente operate da questi ultimi. E infine, bisogna fare i conti con la robusta flessibilità che, attraverso i piani attuativi e i programmi complessi, si genera nella fase di realizzazione degli interventi previsti (o previsti diversamente o anche non previsti) dal DdP del PGT.

#### *f. Il monitoraggio*

Il monitoraggio dell'attuazione consente di verificare il raggiungimento degli obiettivi attesi in termini di prestazioni del piano e di effetti sull'ambiente. In tal modo è possibile adottare tempestivamente eventuali misure correttive e rendicontare in ordine agli esiti del processo di pianificazione e valutazione: un processo che diventa così continuo (alcuni direbbero: circolare), poiché dai risultati del monitoraggio può conseguire una variante al DdP. Al momento, mancano in Lombardia esperienze sulle quali costruire prime riflessioni. Inoltre, il legislatore regionale è avaro di dettagli: al RA della VAS è richiesta solo una «descrizione delle misure previste in

merito al monitoraggio» (deliberazione 27 dicembre 2007, n. 6420, allegato 1A, punto 6.4), mentre per la fase di gestione e monitoraggio del DdP si precisa unicamente che debbono essere condotte «valutazioni periodiche dei possibili effetti significativi sull'ambiente delle eventuali varianti di DdP che dovessero rendersi necessarie, anche sotto la spinta di fattori esterni» (deliberazione 27 dicembre 2007, n. 6420, allegato 1A, punto 6.11).

In attesa dei primi casi, o di ulteriori indicazioni normative, si può fin d'ora immaginare che dovranno essere maggiormente specificati alcuni aspetti, quali: la periodicità; il soggetto responsabile e la procedura di monitoraggio, anche al fine di pervenire a misure correttive o a varianti del DdP; il dettaglio analitico o i contenuti informativi minimi; le modalità di comunicazione; la costruzione di un quadro informativo sistematico sull'evoluzione del territorio.

#### *g. La semplificazione*

Due sono le questioni prioritarie in materia di semplificazione amministrativa.

La prima riguarda l'integrazione tra le diverse procedure di valutazione ambientale ex ante. Va dato atto al legislatore regionale di avere identificato, con la deliberazione 27 dicembre 2007, n. 6420, un percorso che mira a integrare la VAS con la VIA e la valutazione di incidenza, perlomeno sul piano degli adempimenti amministrativi. Le esperienze in corso però dimostrano che molto si può fare, nel rispetto delle norme comunitarie e nazionali, per un'integrazione sostanziale dei contenuti: si tratta dunque di procedere con le sperimentazioni, per poi riflettere sui risultati da esse prodotti.

La seconda riguarda la semplificazione della procedura e degli elaborati della VAS nel caso dei piccoli comuni, in analogia a quanto già avviene per i PGT, specialmente laddove le scelte locali sono sostanzialmente in linea con le previsioni provinciali e regionali. Questo è un tema molto sentito in Lombardia, dato il gran numero di comuni di piccole e medie dimensioni, che si accompagna a una densa urbanizzazione e alla presenza di importanti opere infrastrutturali. Su di esso si è però già abbondantemente discusso in precedenza: si rimanda perciò alla parte nella quale è presentata la proposta metodologica che assume la scala sovracomunale, e la conduzione associata di una serie di attività di VAS, come la soluzione più adeguata per coniugare semplificazione amministrativa ed efficacia di governo.

## 4. BREVE CONCLUSIONE

Il ruolo della VAS nel governo del territorio, invocato ormai da alcuni decenni, sta diventando effettivo in questi ultimi anni, perlomeno nelle regioni italiane.

Pur con le naturali differenze determinate dai diversi impianti normativi, si sta innanzitutto calibrando il livello di integrazione tra pianificazione e valutazione. Nel contempo, il diffondersi della pratica e l'emergere di specifiche istanze – come quelle legate ai territori densamente urbanizzati o alla realizzazione di importanti opere infrastrutturali – inducono a sperimentare approcci e metodologie sempre più evoluti e innovativi.



Siamo dunque a metà del percorso: le norme si sono consolidate e la strumentazione è stata in larga misura messa a punto. Si tratta ora di individuare e riconoscere, grazie all'esperienza che va maturando, il contributo progettuale che la VAS può apportare al governo del territorio, lasciando definitivamente da parte il carattere di verifica esterna o di autorizzazione finale che alcuni tendono ancora ad attribuirle.